

## **LOS DESAFIOS DE LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA. COMO GOBERNAR MEJOR.**

Conferencia pronunciada al recibir el premio Guillermo el O'Donnell Democracy Award and Lectureship 2017, de Latin American Studies Association (LASA); LASA Congress, Lima 29 Junio 2017.

Sergio Bitar

Agradezco el honor que me confieren al otorgarme este premio que lleva el nombre ilustre de Guillermo O' Donnell. Mis agradecimientos son muy sentidos a todos quienes decidieron otorgármelo, destacando entre ellos a Gabriela Ippolito quien ha mostrado la persistencia y el compromiso de continuar y proyectar la obra fundacional de Guillermo. Lo asumo como un reconocimiento a tantos miles de latinoamericanos que han luchado por la democracia en tiempos de dictadura y contribuido a su mejoramiento y consolidación, después y ahora.

### **Políticos y Cientistas políticos**

Admiro la magnitud de la contribución científica y política de Guillermo. Una de sus virtudes fue hacer de puente entre la ciencia política y la acción política. Admiro también su calidad humana. Cuando hablábamos, no sentía estar ante un intelectual que escuchara mis interpretaciones con aire de superioridad, sino ante una persona atenta a los hechos y a los dilemas, y con profundo respeto por quienes estaban actuando. De mi experiencia política deseo destacar ante Uds la importancia de un trabajo estrecho entre científicos políticos y políticos. Aprendí que los primeros requieren conocer las complejidades, sutilezas e incertidumbres de la acción política, y los segundos deben poseer marcos rigurosos de análisis e interpretación. Hoy ese vínculo es débil, tal vez más débil que antes. Estimular ese trabajo conjunto sería una contribución al pensamiento y la acción por la democracia en América Latina. LASA es un espacio de privilegio para estrechar ese nexo.

### **El Valor de los testimonios.**

Los testimonios iluminan el pasado para aprender de la historia. Quiero partir relatando algunas lecciones que he aprendido durante mi vida política. ¿Por qué entré en política? Confieso que nunca pensé que en Chile se desplomaría la democracia y sobrevendría

tal tragedia. Imaginaba, como muchos de mi generación, que la democracia era como la cordillera de los Andes, inamovible. Los hechos me demostraron que la democracia es como un jardín, y debe ser cuidada a diario.

El rumbo que tomaron nuestras vidas dependió de las circunstancias históricas, no tuvo nada de heroico. Hubo un momento, durante el traslado de un grupo de ministros, senadores y diputados desde Santiago al campo de concentración de la dictadura en la Isla Dawson, cuando tuve la convicción de que seríamos fusilados. Fue un instante en que toda la vida se resume en un segundo. Algo ustedes han podido observar en el “tráiler” de la película Isla 10, mi número en prisión, basada en mi libro producida por el gran cineasta Miguel Littin.<sup>1</sup> Veo que ocurre lo mismo hoy en Venezuela, cuando tantas personas se han volcado a la acción pública, arriesgando la libertad e incluso la vida. También veo amigos estadounidenses que están dispuestos a dejar sus actividades habituales para organizarse en la defensa de sus valores democráticos. Las circunstancias encaminan a los que tienen la vocación.

Pasé por tres campos de concentración durante más de un año; la clave fue sobrevivir. Y luego viví 10 años de exilio, con prohibición de reingreso al país. Muchos sufrieron hartos más que yo, tantos desaparecieron, pero la mayoría mantuvo la resolución de luchar. Lo atestiguan los dirigentes sindicales, mujeres, madres y familiares de los detenidos desaparecidos, que no han cesado de demandar justicia y verdad. Y entonces aprendí otra lección. Si uno se sume en la justificada amargura y deja que su espíritu se contamine con un ánimo negativo no puede convocar para construir una sociedad mejor. Decidí entonces dedicar mi vida a recuperar la democracia y la justicia. La tarea era construir una nueva fuerza política y social, y batallar por un mundo mejor, en libertad, sin dictadura.

## La Memoria y el Futuro

La memoria es esencial para trazar un futuro mejor. No puede desaparecer con las personas que vivieron la experiencia. La transmisión oral, la familia o el partido no bastan. Es esencial registrar los testimonios y mantener viva la memoria a través de los escritos, poemas, música, películas, obras de arquitectura, museos. El olvido trae desesperanza, mientras la verdad libera. La historia no puede quedar sesgada con la versión de los vencedores. Nos llevaría a justificar los horrores y a repetir el mal. Aprendí a tomar muy en serio a los historiadores.

También comprendí que no se aprende de la historia si uno solo culpa a los demás. No basta con condenar a las dictaduras, debemos preguntarnos por qué caímos en dictadura. A poco de salir de la prisión política, ya en EEUU, escribí el libro *El Gobierno de Allende. Chile 1970-73*. ¿Era viable el proceso impulsado por Allende? Sin duda las lecciones de la dramática experiencia de la Unidad Popular fueron decisivas para la estrategia de transición encabezada por la Concertación de Partidos por la Democracia

---

<sup>1</sup> El tráiler fue presentado durante el acto de entrega del premio. Se encuentra en Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=39IUTXfHdNQ>. Ver traducción de mi libro al inglés, *Prisoner of Pinochet. My year in a Chilean Cocentration Camp*, (Wisconsin University Press, 2017)

y para sostener los cinco gobiernos de centro izquierda desde 1989 hasta hoy. Las duras experiencias de los pueblos de América Latina dejan lecciones que son útiles también hoy para mejorar lo que tenemos y brindar datos valiosos a los ciudadanos de tantos países que aún viven bajo el autoritarismo.

## **Los dilemas democráticos hoy**

### **Me referiré a dos temas: las transiciones futuras y los nuevos desafíos de las democracias de hoy.**

El tema de las transiciones a la democracia sigue vigente. Quienes participamos en procesos de transición en su momento pensamos que cada realidad era única y poco nos preguntamos por las experiencias de otros. ¡Cuánto nos habría servido conocerlas! Las transiciones no son procesos del pasado, están latentes en muchos países. Si bien cada realidad es específica e inimitable, hay rasgos recurrentes. Es lo que aprendimos con el profesor Abraham Lowenthal, al realizar juntos un extenso e intenso trabajo, encomendado por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), para extraer lecciones de nueve países, a través de entrevistas a 13 presidentes que las lideraron. En el libro *Transiciones Democráticas*, ya traducido a seis idiomas, nos atrevimos a sintetizar 10 rasgos recurrentes.<sup>2</sup>

El tránsito del autoritarismo a la democracia sigue siendo una tarea crucial, como también los riesgos de reversión hacia sistemas híbridos, que nacen de elecciones y devienen autoritarios. Para las nuevas transiciones las circunstancias globales han cambiado sustancialmente. Las condiciones internacionales son más propicias para impulsar elecciones libres y garantizar el respeto a los derechos de las personas, que en tiempos de la Guerra Fría. Los organismos internacionales, la misma Corte Penal Internacional, sirven de contención al desborde autoritario y a la represión. Pero en muchos países que viven el autoritarismo hay condiciones internas desfavorables: no ha existido una cultura democrática previa, influyen luchas regionales, tribales, disputas religiosas, y los procesos de cambio serán más complejos. Por tanto, las nuevas realidades exigen nuevas reflexiones e innovaciones.

## **Los nuevos retos a la democracia**

Numerosas democracias en el mundo están ingresando a terrenos complejos y desconocidos. Se arguye que el número de habitantes que vive en democracia se habría estancado o incluso retrocedido en los últimos años. Y que los desafíos que vienen serían de tal magnitud que se abren riegos de una regresión al autoritarismo. El temor y la incertidumbre alientan posturas de extrema derecha que ven en el nacionalismo y el aislamiento la solución de los problemas. En todas las regiones se agita el tema de la gobernabilidad democrática. ¿Pero cuánto hay de común?, ¿Qué fenómenos son globales y cuáles nacionales?

---

<sup>2</sup> Pueden encontrar estas lecciones en el libro *Democratic Transitions. Conversations with World Leaders* (Johns Hopkins University Press, 2015) y *Transiciones Democráticas. Conversaciones con Líderes Mundiales* (Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2016)

## La gobernabilidad nacional y la ingobernabilidad global

Es evidente que los fenómenos globales incidirán crecientemente en los procesos políticos nacionales. La explosión exponencial de las tecnologías de comunicación moderna, la educación y la urbanización potencian sustantivamente la capacidad de acción de los ciudadanos. Surgen nuevas expectativas, movimientos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, personas que adquieren suficiente poder para influir en los procesos de decisión. El poder se dispersa, nadie tiene hegemonía para imponerse solo.

El reciente estudio realizado por el National Intelligence Council de Estados Unidos llamado *Paradox of Progress*, una prospectiva al 2035, advierte que la ingobernabilidad global es la mayor amenaza.<sup>3</sup> En todos sus escenarios describe un mundo más volátil, con cambios sistémicos cuyas consecuencias sobrepasarán la capacidad de los Estados y de los organismos internacionales. Vaticina la influencia de múltiples actores y una dispersión de poder que generará más riesgos. Adelanta tres grandes interrogantes. Primero, cómo se negociarán las expectativas en sociedades con ciudadanos empoderados y economías rápidamente cambiantes. Segundo, cómo negociar una arquitectura de colaboración y competencia entre los grandes poderes estatales, grupos organizados y individuos con capacidad de influir. Tercero, como anticipar los impactos del cambio climático y las tecnologías disruptivas para actuar a tiempo. En sus tres escenarios (Islands, Orbits y Communities) el NIC destaca los riesgos de ingobernabilidad debido a la limitada capacidad operacional de los Estados, ante una sociedad crecientemente compleja. Estas constataciones nos advierten sobre la necesidad de elevar la capacidad prospectiva global latinoamericana, para mejorar la elaboración de estrategias y de políticas nacionales.

### Discernir las causas de las tensiones democráticas para gobernar mejor

Numerosos artículos y debates en países desarrollados alertan sobre nuevos retos de la democracia. Estas reflexiones nos sirven, sin embargo debemos reconocer que las causas del fenómeno en esos países son distintas de las latinoamericanas. Así por ejemplo, mientras en Europa laten temores ante el exponencial desbalance demográfico entre Europa y África, o a las diferencias de culturas religiosas entre occidente y el islam, en America Latina estos no son factores relevantes. Las consecuencias de la inmigración y del terrorismo en Europa y Estados Unidos, que despiertan reacciones aislacionistas y xenófobas, tampoco tienen la misma dimensión en nuestra región.

Estas distinciones son esenciales para realizar un buen diagnóstico, requisito indispensable para mejorar los programas de gobierno en America Latina. En el pasado reciente numerosas naciones han realizado progreso en valorar la democracia, realizar elecciones, proteger los derechos humanos, lograr independencia del poder judicial, elevar la transparencia, mejorar la gestión macroeconómica, conseguir más inclusión social y proteger el medio ambiente. Este recuento nos debiera entregar confianza de que ha existido capacidad política para superar de gobernabilidad. La duda que asalta es si las instituciones democráticas actuales serán capaces de encarar y encauzar los nuevos y más complejos problemas que avizoramos ahora.

---

<sup>3</sup> *Global Trends Paradox of Progress*, (National Intelligence Council, 2017) [www.dni.gov/nic/globaltrends](http://www.dni.gov/nic/globaltrends)

## Los tres desafíos de la democracia latinoamericana

Me detendré en los tres problemas mayores, resaltando las reformas que deberían impulsarse para elevar la capacidad del Estado y de la sociedad.

**El primer desafío** es la desigualdad. Según CEPAL la reducción de la pobreza se ha estancado en un 28% promedio en los últimos cuatro años y ha comenzado a elevarse en varios países. La desigualdad también se acrecienta. Ella no es solo de ingresos, hay discriminación social, territorial, étnica, de género, que choca con la nueva conciencia de derechos. Habrá propuestas conservadoras que pretenderán resolver por la vía del mercado, limitación de las expectativas y prácticas autoritarias. ¿Cómo fortalecer la democracia? Se pondrán a la orden del día las reformas tributarias, educacionales, mejoría de cobertura y calidad servicios públicos, salud, urbanización y vivienda, seguridad ciudadana. Una política democrática eficaz deberá privilegiar la inclusión social.

**Un segundo desafío** es la brecha creciente entre las nuevas demandas, expectativas y comportamientos que acompañan la rápida expansión de clases medias, y un sistema político elitista con un aparato estatal de capacidad menguada. El elitismo no es solo político y económico- empresarial. Existe un verdadero cartel de elites organizadas en varios frentes que se articulan entre sí. El control y la progresiva desarticulación de estas elites por parte de la ciudadanía es un requisito para afirmar la democracia representativa, que es entonces víctima de una pérdida de legitimidad, al no ser capaz de responder a esas demandas por derechos políticos y protección ante la vulnerabilidad.

Si no se encuentra cauce para acoger las nuevas demandas veremos un malestar creciente, con desafección y abstencionismo electoral, movilización social en las calles, e incluso violencia. Este reto exige superar dos temas vitales para el futuro: dar cauce institucional a la participación ciudadana y corregir la débil capacidad de gestión del Estado.

Sobre la cuestión de la participación ya Guillermo O'Donnell advertía sobre el agotamiento de la democracia delegativa, que Rosanvallon denomina democracia de autorización. O'Donnell expresaba “el régimen de poder detesta las instituciones de control del Ejecutivo... con la idea mesiánica de que un voto mayoritario les da el derecho de hacer lo que les parece”. La profundización de la democracia requiere transitar a formas complementarias de democracia participativa, sea a través de la “accountability” de O'Donnell o la “democracia de ejercicio” de Rosanvallon.<sup>4</sup> Dependiendo solo de la participación electoral conduce a la desafección. Se critica la “democracia intermitente”, solo cuando se vota, cada 4, 5 o 6 años. La tarea es que “los ciudadanos dejen de ser soberanos de un día”.

¿Qué proponer? Primero, se deberán instaurar fórmulas institucionales de participación y consulta, a nivel local, regional o nacional; instalar nuevas plataformas tecnológicas para informar, integrar consejos ciudadanos para debatir temas de relevancia. La

---

<sup>4</sup> *Democracia Delegativa*, Guillermo O'Donnell et al, coordinadores, Prometeo, Buenos Aires, 2011. *Le Bon Gouvernement*, Pierre Rosanvallon, Editions du Seuil, 2015

participación contribuye al control ciudadano del Estado y, en particular, del gobierno. Segundo, satisfacer la demanda por transparencia, que es y será potente. Dos actores han desempeñado un papel decisivo para combatir la corrupción: los medios de comunicación social y los ministerios públicos con fiscales autónomos. La separación entre el dinero y la política es una cuestión pendiente, que socava la legitimidad de la democracia. El financiamiento público de la política y su estricta fiscalización son cada vez más necesarios.

Tercero, defender la separación de poderes y acrecentar el control ciudadano sobre el Estado, las instituciones y el gobierno. Una de las deformaciones recientes de las democracias latinoamericanas son las reformas constitucionales para la reelección y, peor aún, para la reelección indefinida de presidente. 14 de los 18 países latinoamericanos (excluyendo a Cuba) han establecido la reelección. Se ha concentrado el poder en lugar de ampliar la participación política.

Serán prioritarias las reformas institucionales para extender la participación, realizar consultas ciudadanas y fortalecer la fiscalización y la transparencia.

**Un tercer desafío** es el lento crecimiento económico, el desempleo y la vulnerabilidad. La democracia tiene que ser capaz elevar las condiciones de vida sostenidamente. A la “accountability” se debe agregar el “delivery”, mostrar resultados palpables. (Curiosamente, ambas palabras carecen de traducción simple al español). La inclusión social requerirá crecimiento, productividad y generación de empleo, especialmente juvenil. El cambio de la estructura productiva se ha puesto en primera prioridad en casi todos los países, y aunque a distinto ritmo, en todos ellos se deberá apuntar a invertir más en infraestructura, fortalecer la educación técnica, la ciencia y tecnología, el desarrollo digital, el fortalecimiento de nexo entre tecnología y recursos naturales, el impulso a la pequeña y mediana empresa, una cultura de emprendimiento y la integración latinoamericana. La meta ha de ser salir de la llamada trampa de ingreso medio. Crecer es imprescindible para la democracia, de manera inclusiva y sostenible. En suma, la convergencia de inclusión, participación e innovación para crecer, con perspectiva 2030, es la base de la acción política para fortalecer la democracia latinoamericana. Cumplir los objetivos de desarrollo sostenible 2030 debe ser un objetivo prioritario.

## **Reformas del Estado y las Instituciones.**

Junto a la participación ciudadana, será prioritaria la reforma del aparato estatal, que posee bajos niveles de eficiencia. Tres dimensiones requieren cambios. El primero es preservar el orden público, acosado en varios países por la violencia, el crimen organizado, la corrupción y la incapacidad de las policías y los sistemas judiciales. Es la tarea primordial del estado, pues se arriesga seriamente la gobernabilidad. Un segundo aspecto crucial es garantizar la independencia de los poderes electoral y judicial, y acrecentar una capacidad de fiscalización independiente. Y tercero, en el campo económico social, dotar de atribuciones y recursos humanos de calidad al sector público para abordar nuevas políticas de inclusión y transformación productiva. Cumplir estas tareas exige formar dirigentes con conocimientos técnicos y habilidad política, mejorar la calidad de los funcionarios públicos e instalar sistemas efectivos de fiscalización.

## **Afianzar los partidos políticos**

La nueva etapa de desarrollo democrático de América Latina exige reforzar los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. La mayoría de nuestros países muestra una estructura partidaria frágil, fragmentada e inestable. Y esta situación podría acentuarse en los próximos años. Esta situación genera ingobernabilidad, temprana disgregación de las mayorías necesarias para sostener al gobierno y, consecuentemente, ineficacia gubernamental.

¿Qué acciones emprender? Para profundizar la democracia los partidos deben cumplir tres funciones: electoral, de gobierno y promover la organización de la sociedad civil. Los partidos latinoamericanos desempeñan esencialmente la primera. La función programática es muy escasa, y sin programa no hay buen gobierno. Además, un buen programa es un antídoto contra el populismo. La función participativa es marginal, sin embargo es la más relevante en la fase institucional que se avecina. Cumplir bien estas tres tareas exige de buena organización y partidos fuertes.

Fortalecer a los partidos supone además incrementar su autonomía e independencia de los grandes intereses económicos y empresariales, construir cortafuegos entre política y dinero, instalando regulaciones y sanciones contundentes. También exige elevar la calidad de la formación de jóvenes líderes, incorporándolos al gobierno, administración local y regional, en organizaciones sociales y también en campañas electorales. La complejidad de gobernar requiere de expertos con capacidad política y políticos con capacidad técnica. Estamos llenos de escuelas de negocios y cuán pocas escuelas de gobierno.

Por último, se ha de alentar la organización de redes y asociaciones de partidos políticos en América Latina para compartir experiencias y emprender iniciativas comunes. Los temas y soluciones son coincidentes. Cuando se recorre la prensa de la región se aprecia que los problemas son similares, los debates semejantes y las políticas parecidas. Sin embargo, no existen instancias partidarias permanentes de reflexión conjunta. Esta es otra prioridad. Las relaciones humanas acercan los liderazgos del futuro y crean confianzas para proceder de manera convergente.

## **Un relato convocante para crear una sociedad mejor.**

Un discurso político que solo ofrezca satisfacer demandas de grupos específicos no puede dar coherencia al desarrollo del país. La gobernabilidad requiere de un sentido colectivo, de comunidad que comparte un mismo propósito, de un pacto social equitativo, de un rumbo común.

Las propuestas políticas carecen, en general, de un relato que busque aglutinar, que concilie intereses diversos y otorgue sentido a cada medida programática. En mi país, desde hace más de una década las encuestas revelan una disociación del comportamiento de los chilenos. La mayoría dice estar personalmente bien y ve con optimismo su futuro y al mismo tiempo expresan que el país va mal. Prevalece el

individualismo, y cierta convicción de que el progreso personal no depende de cómo se organiza la sociedad, sino de cómo se presiona a quienes detentan el poder.

Un relato potente debe contemplar siempre la reiteración de los principios y valores democráticos: la dignidad de la personas, la libertad de conciencia, de expresión, de asociación, la realización de elecciones libres, el respeto de los derechos humanos, la transparencia y cuenta directa a los ciudadanos, el cultivo de la tolerancia, la diversidad y la justicia social.

En esta empresa el rol de los medios de comunicación es clave. El fortalecimiento de la democracia necesita que los medios asuman una mayor responsabilidad en la promoción de los valores democráticos y de los procedimientos y comportamientos que garanticen una convivencia civilizada. En tiempos de la llamada “posverdad”, los medios han de velar por el rigor y la veracidad de sus afirmaciones, y contribuir a evitar una polarización de la sociedad.

El temor, la inseguridad y el divisionismo son caldo de cultivo para el populismo y el autoritarismo. Diseñar un horizonte optimista de futuro, que aliente esperanza y confianza, es un requisito permanente que deben enarbolar los demócratas.

La mirada de largo plazo facilita los acuerdos estratégicos y los entendimientos políticos. La agenda 2030 es una de las grandes iniciativas globales para movilizar a la sociedad en pos de esos propósitos.

## **Un buen gobierno para ganar legitimidad democrática.**

Un gobierno deficiente debilita la democracia. El buen gobierno la fortalece. Cuando existe una pobre gestión gubernamental es frecuente que los gobernantes, enfrentados a una pérdida de popularidad, busquen chivos expiatorios a quienes culpar o se aferren a una interpretación ideológica ajena a la realidad, intenten controlar los medios de comunicación y restringir las libertades. Como consecuencia de la ineptitud se difunde el malestar y propagan las protestas. Entonces algunos se apresuran a concluir que tales reclamos se deben a fenómenos “estructurales” o se atribuyen a enemigos imaginarios. Y formulan propuestas radicales, cuando en realidad ello es consecuencia de una mala gestión acumulada en el tiempo. El caso de Venezuela es un ejemplo evidente.

¿Qué requisitos son indispensables para ejecutar un buen gobierno?

Algunos presidentes elegidos llegan al gobierno con visiones generales, sin la precisión necesaria para implementar medidas o promover proyectos de ley. Es muy frecuente también que la selección de los equipos de gobierno responda a criterios de amistad, sin atender a las capacidades. El buen gobierno exige mejorar la elaboración de programas y la selección de equipos de calidad.

Es esencial para la gobernabilidad y el buen gobierno la constitución de mayorías en el parlamento. Cuando el presidente es una figura sin partido o con partido débil, gobernar se torna una hazaña, el desgaste deteriora el ambiente político y desanima a la ciudadanía. El buen gobierno requiere fórmulas institucionales que sincronicen la elección presidencial con la parlamentaria a fin de facilitar la convergencia de fuerzas que puedan conformar mayorías parlamentarias para aprobar los proyectos principales.

## El buen ejemplo en política

Termino esta exposición sintetizando algunas lecciones simples aprendidas a lo largo de mi vida política. Pienso que para fortalecer la democracia debemos priorizar cuatro tareas.

Primero, realizar **un buen diagnóstico**, con datos, con análisis social, cultural y económico, con atención a las experiencias históricas y a las tendencias mundiales que nos condicionarán.

Segundo, elaborar **un buen relato**, que basado en los valores que inspiran a cada sector, otorgue un sentido a lo que se propone, que defina los objetivos estratégicos, que desemboque en programas serios y políticas viables.

Tercero, hacer **un buen gobierno**, cuidar la calidad de la gestión, armonizar expectativas y promesas con posibilidades reales, seleccionar personas que combinen capacidad política con formación técnica, mostrar resultados.

Un buen diagnóstico, un buen relato y un buen gobierno son esenciales.

Pero hay algo más: **el buen ejemplo**. El principal activo de un gobernante y de un líder político es ser ejemplo de consecuencia, mostrar un comportamiento austero, abierto y serio.

Las palabras del Papa Francisco son sabias:

"Les pido que no subestimen el valor del ejemplo, porque tiene más fuerza que mil palabras, que mil volantes, que mil retweets, que mil vídeos de YouTube. El ejemplo de una vida austera al servicio del prójimo es la mejor forma de promover el bien común". Y yo agregaría, y también la mejor forma de fortalecer la democracia.